



BLL

Bund für Lebensmittelrecht
und Lebensmittelkunde e. V.

Postfach 20 02 12
53132 Bonn
Godesberger Allee 142-148
53175 Bonn

Hauptstadtbüro Berlin
Claire-Waldoff-Straße 7
10117 Berlin

Büro Brüssel
43, Avenue des Arts
1040 Brüssel, Belgien

Für alle Standorte:
Tel. +49 228 81993-0
Fax +49 228 81993-200
bll@bll.de · www.bll.de

BLL – Stellungnahme zum

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation

Bundestagsdrucksache 16/1408 vom 09.05.2006

Der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. (BLL) repräsentiert als Spitzenverband der deutschen Lebensmittelwirtschaft die gesamte Lebensmittelkette, beginnend mit der Landwirtschaft, über die Industrie, das Handwerk bis hin zum Handel sowie die Großverbraucher, alle Zuliefererbereiche einschließlich des Futtermittelsektors und die Tabakbranche. Die Lebensmittelkette ist für den Standort Deutschland von enormer Bedeutung; sie erwirtschaftet mit rund drei Millionen Beschäftigten in fast einer halben Million Betrieben einen Umsatz von ca. 330 Milliarden Euro.

Das Aufgabengebiet des BLL umfasst die Entwicklung des europäischen und deutschen sowie des internationalen Lebensmittelrechts und die aktive Begleitung der einschlägigen naturwissenschaftlichen Disziplinen. Zu seinen Mitgliedern zählen rund 90 (Fach-) Verbände, ca. 300 Unternehmen (von mittelständischen Unternehmen bis zu multinationalen Konzernen) und über 100 Einzelmitglieder (vor allem private Untersuchungslaboratorien und Anwaltskanzleien). Der BLL ist Gesprächspartner von Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Verbraucherorganisationen und Medien im Politikfeld „Verbraucherschutz“. Hierzu zählt auch das Thema Verbraucherinformation.

I. Allgemeine Anmerkungen

1. Vielfalt der Verbraucherinformation

Adressatengerechte, aussagekräftige und wahre Verbraucherinformationen sind auch aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft unabdingbar, um dem mündigen Verbraucher Auswahl, Kauf und sachgerechte Verwendung von Lebensmitteln zu ermöglichen. Neben der Beachtung der zahlreichen Regelungen zur Kennzeichnung und Verbraucherinformation bietet die Lebensmittelwirtschaft interessierten Verbrauchern daher auf freiwilliger Basis (z. B. Telefon-Hotlines, Internetseiten) vielfältige Produktinformationen (z.B. über Herkunft, Zusammensetzung und Herstellungsverfahren) und eine intensive Kundenkommunikation an.

2. Pflicht zur Prüfung der Notwendigkeit und Folgen einer gesetzlichen Regelung

Neue gesetzliche Regelungen in allen Bereichen des Lebensmittelrechts dürfen auch unter Berücksichtigung der Verbraucherschutzaspekte keinen Selbstzweck darstellen; vielmehr müssen sie auf europäischer wie nationaler Ebene vor ihrem Erlass hinsichtlich ihrer Art und ihres Umfangs immer auf ihre sachliche Notwendigkeit überprüft werden; dies ist unerlässlich, um Überreglementierungen und ausufernde bürokratische Bürden für die Lebensmittelwirtschaft zu vermeiden. Darüber hinaus bedarf es für jeden geplanten Rechtsakt einer frühzeitigen und aussagekräftigen Gesetzesfolgenabschätzung (Impact Assessment), um die Auswirkungen bereits im Vorfeld seines Erlasses angemessen bewerten zu können. Diese Erfordernisse sind auch bei dem vorliegenden Gesetzentwurf strikt einzuhalten, zumal insoweit Neuland betreten wird und die Auswirkungen für die Unternehmen im Einzelfall existenzbedrohend sein können.

3. Fehlender Regelungsbedarf für zusätzliche gesetzliche Ansprüche

Der Rechtsrahmen für die Offenlegung von Informationen gegenüber den Verbrauchern bzw. der Öffentlichkeit insgesamt ist heute – verglichen mit der Situation noch vor einem Jahr – bereits deutlich ausgeweitet. Das mit dem Verbraucherinformationsgesetz angestrebte Ziel einer Stärkung der Verbraucherinformation durch Schaffung zusätzlicher Informationszugangsrechte gegenüber Behörden und noch umfassenderer behördlicher Informationsmöglichkeiten gegenüber der Öffentlichkeit ist daher bereits durch das geltende Recht gewährleistet.

So stellt schon das neue Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) seit dem 7. September 2005 den Behörden ein umfassendes Instrumentarium zur Verfügung, um die Öffentlichkeit sowohl in Fällen des Gesundheitsschutzes auch unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips als auch des Täuschungsschutzes sowie bei Vermarktung ekelerregender Lebensmittel unter Nennung von Produkt- und Herstellernamen zu informieren. Diese erste bundesweite Regelung zur aktiven Information der Öffentlichkeit durch die Behörden wurde im Vermittlungsverfahren zum LFGB ausführlich diskutiert und bedarf vor einer erneuten Änderung einer längeren Erprobung in der Praxis. Ferner stehen den Verbrauchern nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder bereits heute schon weitreichende Zugangsrechte zu den bei den Behörden vorliegenden Informationen über Produkte aller Art zur Verfügung. Ein tatsächlicher Handlungsbedarf für neue rechtliche Vorgaben im Bereich der Verbraucherinformation ist aus Sicht des BLL – gerade mit Blick auf den Lebensmittelbereich – deshalb bereits grundsätzlich zu verneinen.

4. Weitreichende Konsequenzen für die Unternehmen berücksichtigen

Die im Gegensatz hierzu von Seiten der Politik für notwendig gehaltene Ausweitung der rechtlichen Vorgaben zur Verbraucherinformation durch den vorgelegten Entwurf eines Verbraucherinformationsgesetzes macht es nach Auffassung der Lebensmittelwirtschaft aber in jedem Falle erforderlich, die zusätzlichen Informationsrechte und die legitimen Schutzinteressen der Unternehmen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Die Nennung von Produkt- und Unternehmensnamen in der Öffentlichkeit betrifft bekanntermaßen gerade im Lebensmittelbereich einen äußerst sensiblen Bereich. Aus diesem Grunde ist streng darauf zu achten, dass die Verbraucher nicht durch frühzeitige, ungesicherte Informationsoffenlegung, Fehlinterpretationen oder Panikmeldungen fehlinformiert und dadurch verunsichert werden. Dies kann für die betroffenen Unternehmen unübersehbare

wirtschaftliche Konsequenzen haben, die zu Absatzeinbrüchen und Unternehmenskrisen bis hin zur Existenzgefährdung führen können. Unternehmen oder Produkte dürfen daher nicht in ungerechtfertigter Weise an einen öffentlichen Pranger gestellt werden.

Die öffentliche Nennung von Produkt- oder Unternehmensnamen, insbesondere wenn sie durch eine Behörde mit ihrer staatlichen Autorität erfolgt, wird ohnehin leicht als „Warnung“ verstanden mit den genannten Folgen für die betroffenen Unternehmen. Eine von der Behörde frühzeitig getätigte Information, die die Verbraucher de facto als „öffentliche Warnung“ verstehen, wird schnell eine unkontrollierte, flächendeckende Eigendynamik entwickelt haben. Falls sich später ihre Unbegründetheit herausstellt, wird ihr zwar nachträglich der Boden entzogen, ohne dass aber die eingetretenen Folgewirkungen für das oder die betroffenen Unternehmen rücknehmbar sind. Zusätzliche gesetzliche Informationsrechte, die massiv in geschützte Rechtspositionen der Unternehmen eingreifen, müssen daher den grundrechtlichen Schutz der Unternehmen strikt respektieren sowie unverhältnismäßige Eingriffe und Belastungen vermeiden. Dies macht eine angemessene Berücksichtigung der Schutzinteressen der Lebensmittelwirtschaft im Verbraucherinformationsgesetz zwingend erforderlich.

Hierzu zählen vor allem die folgenden Punkte:

II. Anspruch auf Informationen, die bei Behörden vorliegen

1. Uneingeschränkte Ausnahme von Verwaltungsverfahren

§ 2 Nr. 1 b) schließt einen Informationsanspruch der Verbraucher gegenüber Behörden zwar grundsätzlich – wie vom BLL gefordert – „während der Dauer eines Verwaltungsverfahrens“ aus. Diese Ausschlusswirkung gilt aber ausdrücklich nicht für Informationen über Rechtsverstöße sowie über Maßnahmen und Entscheidungen, die im Zusammenhang mit solchen Verstößen getroffen worden sind; dies gilt ebenso für Daten über von einem Erzeugnis im Sinne des LFGB ausgehende Gefahren oder Risiken für Gesundheit und Sicherheit von Verbrauchern. Mit dieser Formulierung entfällt das „laufende Verwaltungsverfahren“ im Ergebnis als Ausschlussgrund, d. h. es kann in aller Regel auch während eines laufenden Verwaltungsverfahrens die ungeprüfte Information über angebliche Gesetzesverstöße offen gelegt werden; hinzu kommt, dass gerade in diesen Fällen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 keine Kosten für den anfragenden Verbraucher entstehen.

Viele behördliche Ermittlungen erweisen sich aber nach einer näheren Prüfung als unbegründet. Das Verwaltungsverfahren beginnt schon in einem sehr frühen Stadium, in dem Informationen über angebliche Gesetzesverstöße noch in keiner Weise überprüft, geschweige denn abgesichert sind (bspw. Mitteilung angeblicher Gesetzesverstöße inländischer Unternehmen zwischen Behörden der Mitgliedstaaten). Gerade die vorschnelle Offenlegung angeblicher, aber noch nicht überprüfter Rechtsverstöße und damit der Inhalte nicht abgeschlossener Verwaltungsverfahren durch die Behörden kann für Unternehmen unumkehrbare sowie existenzgefährdende Konsequenzen haben, zumal in diesen Fällen keine Güter- bzw. Interessenabwägung gefordert ist. Aus diesem Grunde müssen laufende Verwaltungsverfahren aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft ohne Einschränkung einen Ausschlussgrund für den Informationsanspruch gegenüber Behörden bilden; nur so können die Verbreitung völlig ungesicherter Informationen und die Entstehung

schwerer wirtschaftlicher Schäden auf der Basis einer falschen Informationsgrundlage vermieden werden.

Mit der frühzeitigen Offenlegung von Informationen aus einem laufenden Verwaltungsverfahren, insbesondere der Nennung des angeblichen „schwarzen Schafes“, würden aber im Falle einer gezielten Streuung dieser Information durch Wettbewerber oder andere für die Betroffenen bereits nicht rücknehmbare Fakten geschaffen, die sich wirtschaftlich bis hin zur Existenzbedrohung auswirken können. Der in § 2 Nr. 1 b) vorgesehene Ausschluss der Informationsoffenlegung in einem nachfolgenden Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren käme daher zu spät und wäre für die Betroffenen im Ergebnis wirkungslos.

Beachtenswert erscheint zudem, dass für solche frühzeitigen, ungeprüften Einzelankünfte gegenüber individuellen Verbrauchern auch keine sachliche Notwendigkeit besteht. So wird die Behörde im Falle einer angenommenen Gefahr für geschützte Verbraucherinteressen aufgrund des potenziellen Gesetzesverstößes die gesamte Öffentlichkeit ohnehin nach den Vorgaben des § 40 LFGB auf der Grundlage einer Interessenabwägung aktiv informieren. In den verbleibenden Fällen ist es dagegen richtig und angemessen, mit einer Offenlegung von Produkt- oder Unternehmensnamen bis zur rechtskräftigen Feststellung eines Gesetzesverstößes zu warten.

Im Hinblick auf eine ausführliche rechtliche Begründung unseres Anliegens dürfen wir auf das in der **Anlage** beigefügte Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Thomas von Danwitz, D.I.A.P. (ENA, Paris) von der Universität Köln verweisen, in dem dargelegt wird, dass die in § 2 Nr. 1 b) vorgesehene Informationsgewährung rechtsstaatliche und grundrechtliche Anforderungen des Grundgesetzes an die Ausgestaltung der staatlichen Informationsordnung verletzt (S.71).

2. Ausnahme von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Ausdrücklich begrüßt die Lebensmittelwirtschaft, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach § 2 Nr. 2 c) wie in anderen Gesetzen auch von einer Offenlegung auszunehmen. Die Begriffe sind insoweit durch die bestehenden Parallelregelungen in anderen Gesetzen (z.B. Verwaltungsverfahrensgesetz) und die einschlägige Rechtsprechung ausreichend präzisiert.

3. Aufbereitung von Informationen

Gemäß **§ 5 Abs. 1 Satz 3** sollen die Informationen für die Verbraucher „verständlich dargestellt“ werden. Nach der Amtlichen Begründung sollen die Behörden dazu angehalten werden, die inhaltliche Verständlichkeit der Informationen sicherzustellen. Eine Erläuterung der Information steht jedoch im Ermessen der auskunftspflichtigen Stelle und hängt ab vom Aufwand und der Erforderlichkeit. Verbesserungsbefürftig erscheint in erster Linie der einleitende Satz der Amtlichen Begründung zu § 5 Abs. 1 Satz 3, nach dem diese Regelung „keine Pflicht zur Aufbereitung der Informationen vorsieht“.

Verbraucher müssen in der Lage sein, produktbezogene Informationen richtig zu beurteilen. Aus diesem Grunde ist schon zur Erreichung des Gesetzeszwecks sicherzustellen, dass dem anfragenden Verbraucher nur aussagekräftige und aus dem Gesamtkontext verständliche Informationen übermittelt werden. Dazu ist es aber unabdingbar, dass Rohdaten oder Analyseergebnisse, die aus sich selbst heraus nicht verständlich sind, mit Erläuterungen versehen und in einer allgemein verständlichen Form von der Behörde aufbereitet werden. Es muss gewährleistet

sein, dass die Behörden nicht isolierte und aus dem Gesamtzusammenhang herausgerissene Informationen, z.B. über den Anteil eines bestimmten Stoffes, herausgeben. Derartige Daten wären für die Verbraucher unverständlich und würden eher zu einer Verunsicherung führen.

Da auch nach dem Gesamtverständnis der Amtlichen Begründung zu § 5 Abs. 1 Satz 3 die inhaltliche Verständlichkeit der Informationen gewährleistet sein soll, muss die absolut gefasste Formulierung im Einleitungssatz der Amtlichen Begründung zu § 5 Abs. 1 Satz 3 etwas eingeschränkt werden, um diesem Ziel tatsächlich Rechnung zu tragen. Er sollte daher wie folgt lauten: „Absatz 1 Satz 3 sieht keine **generelle** Pflicht zur Aufbereitung der Informationen vor.“

4. Die Richtigkeit von offen gelegten Informationen sicherstellen

Nach § 5 Abs. 3 ist die Behörde (generell) nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der offen zu legenden Information zu überprüfen. Die Pauschalität dieser Formulierung ist aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft nicht akzeptabel. Mit Blick auf die erheblichen Konsequenzen einer Nennung von Produkt- oder Unternehmensnamen in der Öffentlichkeit darf die Behörde nicht generell von der Verpflichtung entbunden werden, die sachliche Richtigkeit der offen zu legenden Informationen zu überprüfen und die Verantwortung hierfür zu übernehmen. So kann sich eine Beschränkung der Überprüfungspflicht nach Auffassung des BLL wenn überhaupt nur auf solche Informationen beziehen, die die Behörde von den Unternehmen selbst generiert hat, nicht aber auf selbst erstellte Daten oder in Auftrag gegebene Unterlagen (wie z. B. Untersuchungsgutachten). Ansonsten würde das fehlende Prüferfordernis im Ergebnis zu einer nicht gerechtfertigten Haftungsbeschränkung bzw. zu einem teilweisen Haftungsausschluss führen, der dem geltenden Recht widerspricht. Hat die Behörde die Weitergabe fehlerhafter Informationen zu verantworten, muss sie in vollem Umfang dafür haften.

Im Hinblick auf eine ausführliche rechtliche Begründung unseres Anliegen dürfen wir nochmals auf das Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Thomas von Danwitz verweisen. Darin wird ausgeführt, dass die Entpflichtung der zuständigen Stellen von einer Überprüfung der inhaltlichen Richtigkeit erteilter Informationen gegen zentrale grundrechtliche und rechtsstaatliche Vorgaben des Grundgesetzes verstößt, wenn die betreffenden Informationen auf behördlich getroffenen Feststellungen, eigenständig ermittelten Umständen oder sonst auf behördlichen Eigendaten beruhen.

Dieses Vorhaben ist ferner mit den amtshaftungsrechtlichen Vorgaben von Art. 34 GG unvereinbar. Die vollständige Entbindung der zuständigen Stellen von einer anerkannten Amtspflicht verletzt die in Art. 34 GG enthaltene verfassungsrechtliche Mindestgarantie der Staatshaftung, die der Gesetzgeber im Rahmen seiner Ausgestaltungsbefugnis nicht unterschreiten darf (S. 67 und S. 70).

III. Information der Öffentlichkeit durch die Behörden (Verschärfung von § 40 LFGB)

1. Bestehender § 40 LFGB ist ausgewogen

Die im Vermittlungsverfahren zum LFGB ausführlich diskutierte Regelung gibt den Behörden sehr weitgehende Rechte zur Information (auch in Fällen des Vorsorgeprinzips, des Täuschungsschutzes und bei Vermarktung ekelerregender Lebens-

mittel), berücksichtigt aber auch die aus Sicht der Wirtschaft notwendigen Sicherungsmechanismen. Dies muss auch künftig vollumfänglich erhalten bleiben.

2. Streichung von § 40 Abs. 4 LFGB begegnet rechtlichen Bedenken

Die vorgeschlagene Streichung des § 40 Abs. 4 LFGB mit der Folge, dass eine Information der Öffentlichkeit auch dann noch erfolgen darf, wenn das Erzeugnis nicht mehr in den Verkehr gelangt und nach der Lebenserfahrung davon auszugehen ist, dass es, soweit es in den Verkehr gelangt ist, bereits verbraucht ist, ist aus rechtlichen Gründen nicht akzeptabel. Angesichts der weitreichenden Folgen einer Information der Öffentlichkeit für den Betroffenen setzt diese von Rechts wegen eine echte Gefährdung voraus. Diese Gefährdungslage für die Gesundheit oder andere schützenswerte Rechte der Verbraucher besteht aber in der Fallkonstellation des § 40 Abs. 4 LFGB gerade nicht, da das Lebensmittel nicht mehr im Verkehr ist. Insoweit sind öffentliche Informationen nicht mehr geeignet, den Gesetzeszweck (Verbraucherschutz) zu fördern. In diesen Fällen gebietet es der verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, den Ausgang laufender Straf- oder Bußgeldverfahren gegen den Betroffenen abzuwarten, bevor die Öffentlichkeit unter Nennung von Produkt- oder Unternehmensnamen informiert wird. Der auch in Art. 10 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 zum Ausdruck kommende Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gilt nicht nur für das Gesetz selbst, sondern auch den Vollzug des Gesetzes. Er gehört zu den Vorgaben für staatliches Informationshandeln und ist daher strikt zu beachten (vgl. BVerfGE 105, 252, 268). So bestehen in diesen Verfahren im Hinblick auf die Namensnennung sehr eingeschränkte Vorgaben, die bei einer Streichung des § 40 Abs. 4 LFGB in rechtswidriger Weise unterlaufen würden.

IV. Informationsanspruch gegenüber Unternehmen

Die Lebensmittelwirtschaft begrüßt ausdrücklich den Verzicht der Regierungsfractionen auf die Festlegung gesetzlicher Informationsansprüche gegen die Unternehmen. Diese sind zum einen aufgrund der bestehenden freiwilligen Verbraucherinformation seitens der Unternehmen nicht notwendig, zum anderen würde ein starrer gesetzlicher Informationsanspruch gegen die Unternehmen weder der unterschiedlichen Betroffenheit der einzelnen Unternehmensgruppen ausreichend Rechnung tragen noch die unterschiedlichen Möglichkeiten der verschiedenen Unternehmensgrößen angemessen berücksichtigen. Ferner widerspricht ein solcher gesetzlicher Informationsanspruch dem Ziel der Bundesregierung, die Unternehmen von Bürokratie zu entlasten.

1. Bestehende rechtliche und wettbewerblich bedingte Maßnahmen reichen aus

Es ist schon im Grundsatz die Notwendigkeit zu hinterfragen, jedermann einen gesetzlich fixierten Rechtsanspruch auf freien Zugang zu bei Unternehmen vorhandenen Informationen einzuräumen.

Gerade im Lebensmittelbereich besteht heute schon ein engmaschiges Netz an Vorschriften, einerseits zur Gewährleistung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und andererseits zur Information des Verbrauchers über die angebotenen Produkte. Dieser bestehende Rechtsrahmen wird kontinuierlich durch weitere Vorschriften auf nationaler und europäischer Ebene ergänzt. Zusätzlich werden zahlreiche, privatwirtschaftliche Qualitäts- und Markenprogramme den Verbrau-

chern durch entsprechende Prüf-, Güte- und Markenzeichen kommuniziert. Damit ist in der Regel begleitend auch eine erweiterte Produktinformation über die inhaltlichen Kriterien und Anforderungen dieser Zeichen verbunden. Ferner bietet die Lebensmittelwirtschaft interessierten Verbrauchern auf freiwilliger Basis (z. B. Telefon-Hotlines, Internetseiten) ergänzende Produktinformationen (z.B. über Herkunft, Zusammensetzung und Herstellungsverfahren) und eine intensive Kundenkommunikation an. Ein großer Teil des Informationsbedarfs gegenüber Unternehmen lässt sich daher durch Informationsnachfrage der interessierten Verbraucher im Wettbewerb abdecken.

2. Keine Benachteiligung deutscher Unternehmen gegenüber Wettbewerbern

Ferner ist ein solcher unmittelbarer gesetzlicher Informationsanspruch gegenüber Unternehmen dem deutschen wie dem europäischen Recht unbekannt. Auch in anderen Bereichen, z.B. Umweltinformationsgesetz sowie Informationsfreiheitsgesetz, wird dieser Bereich (bewusst) ausgespart. Mit einem Informationsanspruch gegenüber Unternehmen würde also nicht nur ein nationales Sonderrecht geschaffen, sondern dieses auch noch exklusiv auf die Lebensmittel- und Futtermittelbranche beschränkt. Dieser nationale Alleingang würde die deutsche Lebensmittelwirtschaft einseitig belasten und Wettbewerbern aus anderen Mitgliedstaaten sowie Drittländern die Möglichkeit geben, deutsche Unternehmen „auszuforschen“. Dies kann auch nicht im Interesse des Bundesgesetzgebers sein.

3. Informationsanspruch hat unterschiedliche Auswirkungen

Die Undifferenziertheit eines allgemeinen Auskunftsanspruchs gegen Unternehmen nimmt im Übrigen keine Rücksicht auf die unterschiedlichen Konsequenzen für die einzelnen Unternehmen. So würde eine solche Auskunftspflicht Handelsunternehmen mit großen Warensortimenten (z.B. 18.000 und mehr unterschiedlichen Artikeln) und einer hohen Zahl von Importprodukten vor nicht handhabbare Probleme stellen; de facto wäre der Informationsumfang bei importierten Produkten deutlich geringer. Auf der anderen Seite müssten kleine und mittelständische Betriebe grundsätzlich einen vergleichbaren Aufwand zur Pflege und zur Vorhaltung von Informationen betreiben wie europaweit oder gar international tätige Großunternehmen. Dies schafft nicht zu bewältigende Folgen für den Markt.

Berlin, den 17. Mai 2006 (MG)